

## บทสรุปและเสนอแนะ

ความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง เป็นความตกลงระหว่างประเทศฉบับหนึ่งที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงเป็นผลมาจากการจัดทำขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ อันถือเป็นความพยายามในการที่จะควบคุมเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงให้ปฏิบัติตามมาตรการในการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง โดยกำหนดกฎเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงแก่เรือประมงที่เข้ามาทำประมงในบริเวณดังกล่าว เนื่องจากเรือประมงตลอดจนเครื่องมือในการทำประมง เป็นปัจจัยสำคัญในการใช้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ อีกทั้งทะเลหลวงเป็นทะเลที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของ ดังนั้น รัฐต่างๆจึงมีเสรีภาพในการทำประมงจากทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงร่วมกัน ดังนั้น หากไม่มีมาตรการที่จะอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำทะเลหลวงอย่างมีประสิทธิภาพ ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงก็คงถูกใช้จนหมดสิ้นไปในที่สุดได้

จากการศึกษาพบว่า สภาพปัญหาที่เกิดจากเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวง เกิดจากการที่เรือประมงหลบเลี่ยงต่อมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่ออกมาโดยองค์การส่วนภูมิภาค หรืออนุภูมิภาค และสภาพปัญหาเกี่ยวกับเรือประมงที่ไร้สัญชาติ ตามกฎหมายระหว่างประเทศรัฐเจ้าของธงจะมีเขตอำนาจเหนือเรือที่ชักธงของตนในทะเลหลวงโดยอาศัยหลักสัญชาติ เนื่องจากสัญชาติถือเป็นจุดเกาะเกี่ยวที่สำคัญระหว่างรัฐที่ให้สัญชาติ และเรือประมงที่ได้รับสัญชาติจากรัฐนั้น ดังนั้น หากรัฐเจ้าของธงไม่ยอมออกมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงมาใช้บังคับต่อคนชาติของตนในบริเวณทะเลหลวงแล้ว ก็ไม่อาจมีรัฐใดที่จะสามารถทำการควบคุมเรือประมงที่ไม่ได้ชักธงของตนในบริเวณทะเลหลวงได้ ดังนั้น ผลจากการประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดลอมและการพัฒนา ณ นครริโอ เดจาเนโร ประเทศบราซิล ที่ประชุมได้มีมติให้มีการประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิ่งแวดลอมและการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาในทะเลหลวง โดยกำหนดว่ารัฐควรจะมีมือร่วมกันทั้งในระดับทวิภาคี และพหุภาคี เพื่อให้แน่ใจว่าการทำประมงในทะเลหลวงนั้นเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ในเรื่องเกี่ยวกับการป้องกันการใช้อาวุธของเรือประมง เพื่อหลีกเลี่ยงการไม่ปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวง จากสาเหตุดังกล่าวทำให้เกิดคณะกรรมการประมงขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (COFI) ได้จัดทำความตกลงระหว่างประเทศฉบับหนึ่งขึ้นมา ซึ่งได้แก่ ความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในทะเลหลวง

จากการศึกษาพบว่า ความตกลงฯฉบับนี้ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆเอาไว้ใน การควบคุมเรือประมงที่ทำประมงในทะเลหลวง โดยเฉพาะขึ้นมา เช่น กฎเกณฑ์ในการให้รัฐเจ้าของ ธงแสดงความรับผิดชอบต่อเรือประมงที่กระทำการฝ่าฝืนต่อมาตรการอนุรักษ์และจัดการ ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง โดยกำหนดกลไกหรือวิธีการต่างๆ แก่รัฐเจ้าของธง เช่น การควบ คุมเรือประมงที่ทำประมงในทะเลหลวง โดยอาศัยกลไกในการให้อนุญาตทำประมงในทะเลหลวง แก่เรือประมงที่ชักธงของตน(Authorization to Fish) การทำเครื่องหมายเรือประมงให้อยู่ใน มาตรฐานระหว่างประเทศเดียวกัน(Marking of Fishing Vessels) การทำบันทึกของเรือประมง (Record of Fishing Vessels) การบังคับใช้กฎหมายของรัฐเจ้าของธง ตลอดจนกลไกการแลกเปลี่ยน ข้อมูล(Exchange of Information)ระหว่างรัฐคู่ภาคีอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูล ระหว่างรัฐคู่ภาคีด้วยกันเอง หรือระหว่างรัฐคู่ภาคีกับ FAO โดยอาศัยความร่วมมือระหว่าง ประเทศของรัฐคู่ภาคี องค์การประมงในระดับระหว่างประเทศ ภูมิภาค หรืออนุภูมิภาค ตลอดจน ความตกลงฯฉบับนี้ได้มีการกำหนดเอาไว้เกี่ยวกับกลไกในการระงับข้อพิพาทเมื่อเกิดข้อพิพาท เกี่ยวกับการตีความหรือการนำบทบัญญัติแห่งความตกลงฯฉบับนี้ไปบังคับใช้

ปัจจุบันประเทศไทยมีความจำเป็นจะต้องแสวงหาแหล่งประมงใหม่ เนื่องจากประสบกับ ปัญหาทรัพยากรสัตว์น้ำเสื่อมโทรม การละเมิดเขตเศรษฐกิจจำเพาะของเพื่อนบ้าน และการแสวง หาวัตถุดิบในการทำปลาทูนำกระป๋องเพื่อทดแทนการนำเข้า เพราะประเทศไทยเป็นประเทศที่ส่ง ออกปลาทูนำเป็นอันดับหนึ่งของโลก แต่ 80 เปอร์เซ็นต์เป็นการนำเข้าปลาทูนำทั้งสิ้น ภาคเอกชน ไทยมีความสนใจที่จะเข้าไปทำประมงในน่านน้ำสากลหรือทะเลหลวง บริเวณมหาสมุทรอินเดีย เพื่อทำประมงจับปลาทูนำ ดังนั้น สหกรณ์ประมงทูนำน้ำลึกได้จัดซื้อเรือประมงเพื่อทำประมงใน มหาสมุทรอินเดีย คือ เรือมุกมณี ซึ่งเป็นเรือประมงไทยลำแรกและลำเดียวที่เข้าไปทำประมงใน ทะเลหลวง และกรมประมงก็มีนโยบายที่จะขยายกองเรืออวนล้อมจับปลาทูนำเข้าไปทำประมงใน ทะเลหลวง ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ในอนาคตที่จะมีการจัดตั้งกองเรือประมงเข้าไปทำประมง ในทะเลหลวง แต่การทำประมงในทะเลหลวงในปัจจุบัน มิได้อาศัยหลักเสรีภาพในการทำประมง ในทะเลหลวงดังเช่นในอดีต การทำประมงในทะเลหลวงจะต้องคำนึงถึงการอนุรักษ์และจัดการ ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงด้วย ดังนั้น ปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้เข้าร่วมเป็นภาคีต่อความ ตกลงฯ แต่ถ้าในอนาคตประเทศไทยประสงค์ที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯ ฉบับนี้ ประเทศไทยจะมีพันธกรณีในทางกฎหมายระหว่างประเทศในฐานะรัฐคู่ภาคีตามความตกลงฯ ที่จะ ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างเคร่งครัด ในขณะที่ความตกลงฯยังไม่มีผลใช้บังคับ หากประเทศ ไทยเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯฉบับนี้ ประเทศไทยก็ยังคงมีพันธกรณีที่จะต้องละเว้นการ กระทำใด ๆ อันเป็นการทำให้วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายแห่งความตกลงฯก่อนที่ความตกลงฯจะมี ผลบังคับใช้ และการพิจารณาเข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงฯจะต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ของ ประเทศไทยเป็นสำคัญ กล่าวคือ หากความตกลงฯก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศไทย ประเทศไทยก็ สมควรเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯฉบับนี้ แต่หากความตกลงฯก่อให้เกิดผลเสียต่อประเทศ ไทยประเทศไทยก็ไม่สมควรเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฯฉบับนี้

หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีความตกลงฉบับนี้จะก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศไทยในแง่ที่ว่า

1. หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีต่อความตกลงฉบับนี้จะก่อให้เกิดผลดีเพราะความตกลงฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของระบบการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง การที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีความตกลงฉบับนี้จะช่วยทำให้ประเทศไทยสามารถยกระดับมาตรฐานในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวงซึ่งสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจากสังคมโลก

หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีความตกลงฉบับนี้จะก่อให้เกิดผลเสียต่อประเทศไทยในแง่ที่ว่า

1. หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีความตกลงฉบับนี้จะก่อให้เกิดผลเสียต่อประเทศไทย เพราะเท่ากับเป็นการสร้างพันธกรณีที่ไม่จำเป็นต่อประเทศไทย เพราะในปัจจุบันผลประโยชน์ของประเทศไทยกับการทำประมงทะเลหลวงยังมีไม่มากนัก และประเทศไทยมีเรือประมงลำเดียว คือ เรือมุขมณีเข้าไปทำประมงทะเลหลวงแถบมหาสมุทรอินเดีย ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นในขณะนี้ที่จะต้องเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงฯ

2. หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีความตกลงฉบับนี้ ก็จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์เพราะปัจจุบันประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกของคณะกรรมการปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดีย ทำให้ประเทศไทยได้สิทธิในการทำประมง และโควตาในการจับปลาในมหาสมุทรอินเดีย การเข้าร่วมเป็นสมาชิกของคณะกรรมการปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดียจึงเป็นการเพียงพอและสอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศไทยเกี่ยวกับปลาทูน่าในทะเลหลวง

3. หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในการตกลงฉบับนี้ เท่ากับเป็นการสร้างภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นต่อประเทศไทยในการออกกฎหมาย หรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2480 พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของความตกลงอย่างเคร่งครัด อีกทั้งยังต้องเตรียมพร้อมในเรื่องบุคลากร หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย และบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งเท่ากับเป็นการสร้างภาระหน้าที่ที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ เพราะประเทศไทยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามข้อบทแห่งความตกลงฉบับนี้ทั้งหมดด้วยเหตุผลที่ว่า ในขณะนี้ประเทศไทยมีเรือประมงที่ทำประมงในทะเลหลวงอยู่เพียงลำเดียว การเข้าร่วมเป็นภาคีจึงไม่ก่อให้เกิดประโยชน์มากนักในขณะนี้ในการยกระดับมาตรฐานของเรือประมงในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฉบับนี้จะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี ดังนั้น ประเทศไทยจึงยังไม่จำเป็นที่จะต้องเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฉบับนี้เพราะ

มิได้ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมแก่ประเทศไทยเมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ของประเทศไทยในการทำประมงในทะเลหลวงในปัจจุบัน อีกทั้งในขณะนี้ ความตกลงฉบับนี้ยังมิได้มีผลใช้บังคับเนื่องจากมีรัฐที่เข้าร่วมเพียง 15 ประเทศ ประเทศไทยจึงควรใช้เวลาปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกและดูแลแนวโน้มของประเทศอื่น และนอกจากนั้น ผู้เขียนยังเห็นว่า ประเทศไทยแม้มิได้เข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงฉบับนี้ แต่ประเทศไทยก็สามารถนำเอาหลักการหรือข้อบทบางข้อที่เห็นว่าเหมาะสมและจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศไทยมาบัญญัติเอาไว้ในกฎหมายภายใน ผู้เขียนเห็นว่าหลักการที่เป็นประโยชน์คือ

1. หลักการในการควบคุมเรือประมงให้ปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง เพราะประเทศไทยมีอาจยึดถือหลักเสรีภาพในการทำประมงทะเลหลวง (Freedom of Fishing on the High Seas) แต่เพียงอย่างเดียว ประเทศไทยในฐานะประเทศหนึ่งในสังคมโลกควรปฏิบัติตามหลักการสากลในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง มิฉะนั้น อาจถูกกดดันในทางเวทีการเมืองระหว่างประเทศ หรืออาจถูกกีดกันทางการค้าโดยใช้เรื่องสิ่งแวดล้อมมาเป็นข้ออ้าง

2. หลักการในการจัดให้เรือประมงเข้าสู่ระบบการบันทึก เพราะหลักการในข้อนี้ จะก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศไทย ในการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับเรือประมงอย่างเป็นระบบ และสอดคล้องกับสังคมปัจจุบันที่อยู่ในยุคข้อมูลข่าวสาร การจัดทำข้อมูลเรือประมงให้โปร่งใส จะก่อให้เกิดประโยชน์กับประเทศไทยในการควบคุมเรือประมงไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นนั่นเอง

ดังนั้น แม้ประเทศไทยมิได้เข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฉบับนี้ แต่ประเทศไทยก็สามารถที่จะนำเอาหลักการหรือข้อบทข้างต้นมาบัญญัติเอาไว้ในกฎหมายภายใน หากประเทศไทยเห็นว่าหลักการหรือข้อบทอื่นใด จะเป็นประโยชน์ในการยกระดับมาตรฐานของประเทศไทยเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลหลวง ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับสังคมโลก ประเทศไทยก็สามารถหยิบและเลือก (pick and choose) หากการหรือข้อบทเช่นนั้นเอามาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายภายในของประเทศไทยในอนาคตได้ หากเห็นว่ามีความประโยชน์และเหมาะสม ทั้งนี้เพราะการอนุวัติการคือการนำเอาหลักการหรือข้อบทที่ปรากฏในอนุสัญญาหรือกฎหมายระหว่างประเทศที่ตนเห็นว่าเหมาะสมมาบัญญัติเอาไว้ในกฎหมายภายใน (implementation) เป็นคนละเรื่องกับการเข้าร่วมผูกพันโดยการให้สัตยาบัน หมายความว่า ประเทศไทยไม่จำเป็นต้องเข้าร่วมเป็นภาคีต่อความตกลงฉบับนี้ แต่ประเทศไทยก็สามารถออกกฎหมาย หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับความตกลงฉบับนี้ได้นั่นเอง